



Mikkelin kaupunki

Jätevedenpuhdistamohankkeen
projektijohtamisen sisäinen tarkastus

Tarkastusraportti

KPMG Oy Ab

13.1.2021



Sisällys

	Sivu
Toimeksiannon tausta ja toteutus	3
Toimeksiannon kohdentaminen ja rajaukset	4
Toimeksiannon keskeiset havainnot	5

Toimeksiannon tausta ja toteutus

Taustaa

- Mikkelin kaupungin johto on osoittanut sisäiselle tarkastukselle tarkastustoimeksiannon, jonka tavoitteena oli arvioida Mikkelin Vesiliikelaitoksen (myöhemmin ”Vesilaitos”) Metsä-Sairilan uuden jätevedenpuhdistamon rakennushankkeen (myöhemmin ”jätevedenpuhdistamohanke” tai ”hanke”) projektijohtamista sekä kustannushallintaa ja niitä menettelytapoja, joilla hankkeen toteutusaikana on varmistettu kustannusten asianmukaisuutta. Lisäksi tarkastuksen tavoitteena oli tunnistaa kehityskohteita hyödynnettäväksi meneillään olevissa ja/tai tulevilla hankkeissa.

Toimeksiannon toteutus

- Tarkastustyö toteutettiin loka-joulukuussa 2020. Tarkastus koostui dokumentaation läpikäynnistä sekä tilannekuvaa täydentävistä tunnistettujen avainhenkilöiden haastatteluista.
- Tarkastustyön pohjalta laadittiin yhteenvetoraportti, jossa esitetään toimeksiannon aikana tehdyt keskeiset havainnot ja johtopäätökset. Raportti on tarkoitettu Mikkelin kaupungin johdon käyttöön.
- Tarkastuksen toteutuksesta vastasi Mikkelin kaupungin päävastuullinen sisäinen tarkastaja, Partner Harri Leppiniemi (CIA, CCSA, CRMA) KPMG Oy Ab:n sisäisen tarkastuksen palveluryhmästä.

Tarkastuksen kohdentaminen ja rajaukset

Tarkastuksen kohdentaminen:

Tarkastuksessa keskityttiin arvioimaan hankkeen projektijohtamista ja kustannushallinnan käytäntöjä tarkastushetkellä sekä kohdentamaan tarkastusta erityisesti seuraaviin näkökulmiin:

- Projektijohdon osaaminen, resurssit ja velvoitteiden täyttäminen
- Hankkeen organisointimalli, eri toimijoiden roolit ja vastuut sekä yhteistyö toimijoiden välillä
- Projektijohtamisen käytänteet ja johdon raportointi
- Taloudellisten riskien hallinta ja sisäinen valvonta (erityisesti talouden ja toteutumisen seuranta)
- Hankkeen dokumentointi

Tarkastuksen rajaukset:

- Tarkastuksessa ei arvioitu hankkeen urakoitsijoiden tai muiden hankkeeseen osallistuneiden sopimuskumppanien toiminnan sopimuksenmukaisuutta
- Tarkastuksessa ei arvioitu hankkeeseen liittyvien teknisten ratkaisujen sopivuutta, tehokkuutta tai taloudellisuutta



Toimeksiannon keskeiset havainnot



Hankkeen organisointi ja johtaminen (1/3)

Havainnot

Hankkeen operatiivinen projektijohtaminen

Jätevedenpuhdistamohanketta on johdettu Vesilaitoksen näkökulmasta merkittävilta osin yhden henkilön, Vesilaitoksen johtajan toimesta. Hankkeen suunnittelussa, urakoiden valvonnassa ja hankkeen operatiivisessa projektijohtamisessa on hyödynnetty ulkoisia suunnittelijoita ja rakennuttajakonsultteja, joiden kanssa Vesilaitoksella on ollut palvelusopimukset. Ulkoisten palveluntuottajien rooli projektin johtamisessa ja hallinnoinnissa on ollut merkittävä. Vesilaitoksen johtajan ja rakennuttajakonsulttien välillä on ollut aktiivinen keskusteluyhteys. Tämän lisäksi rakennuttajakonsultit ovat raportoineet urakan etenemisestä säännöllisesti myös muodollisesti, esimerkiksi kuukausiraporttien ja valvojan viikkopäiväkirjan välityksellä. Yhteistyö Vesilaitoksen ja rakennuttajakonsulttien välillä on kuvattu olleen toimivaa.

Vesilaitoksen johtajan osallistuminen hankkeeseen liittyvien urakoiden rakennusvaiheiden etenemiseen seurantaan on kuvattu olleen tiivistä. Esimerkiksi pääurakan työmaapöytäkirjojen (ajanjaksolla 11/2018-10/2020) perusteella Vesilaitoksen johtaja on osallistunut säännöllisesti työmaakokouksiin ja osassa kokouksista on ollut läsnä myös luottamushenkilöedustaja Vesilaitoksen johtokunnasta. Työmaakokouksissa on käyty läpi muun muassa työvaiheiden etenemistä ja aikataulua, lisä- ja muutostöitä sekä laadunvarmistus- ja työturvallisuusasioita. Vesilaitoksen johtaja on osallistunut aktiivisesti myös mm. suunnittelukokouksiin.

Hankkeelle ei ole osoitettu erillisiä resursseja, esimerkiksi projektipäällikköä, Vesilaitoksen organisaatiosta. Vesilaitoksen omaan henkilöstöön ei kuulu taloudesta tai hallinnosta vastaavia resursseja, joten myös näiden tehtävien hoitaminen on ollut Vesilaitoksen johtajan tehtävänä siltä osin kuin niitä ei ole voitu antaa kaupungin keskitettyjen palveluiden hoidettavaksi (esimerkiksi tehtävien suorittamiseen tarvittavien tietojen välittäminen kaupungin keskitetyille palveluille). Hankkeelle ei ole nimetty virkamiehistä koostuvaa ohjausryhmää, joskin hankkeen myöhäisessä vaiheessa, vuonna 2020, hankkeelle nimitettiin luottamushenkilöistä koostuva seurantaryhmä (Vesilaitoksen johtokunnan kokous 23.4.2020).

Taloudellisen raportoinnin järjestäminen

Mikkelin Vesilaitoksen hallinto- ja taloustoiminnon järjestämistä muutettiin jätevedenpuhdistamon rakentamisvaiheen käynnistymisen aikaan (kaupunginhallitus 30.5.2016 §210), jolloin mm. talouspalvelut siirrettiin järjestettäväksi keskitetysti Mikkelin kaupungin hallintopalvelukeskuksesta. Asian valmistelun aikaan Vesilaitoksen johtokunta esitti, että muutosta ei ulotettaisi koskemaan Vesilaitosta. Muuttunut organisoituminen on kirjattuna Vesilaitoksen toimintasääntöön (15.9.2017): "*Hallinnon tukipalvelutehtäviin sisältyvien henkilöstöpalvelu-, taloushallinto-, asiakaspalvelu-, hankintapalvelu- ja toimistopalvelutehtävien järjestämisestä vastaa keskitetysti Mikkelin kaupungin konsernipalvelut.*" Vesilaitoksen organisaatio on henkilöstömäärältään rajallinen. Hankkeen rakennusaikana (2015-) se on ollut noin 30 henkilön suuruinen ja henkilöstömäärää on rajoitettu valtuustoon nähden sitovana tavoitteena vuoteen 2019 asti (henkilöstömäärätavoite poistui vuoden 2020 talousarviosta). Hankkeen rakennusvaiheessa Vesilaitoksella ei ole ollut omaa talouden seurantaan resursoitua henkilöstöä, vaan talouden seuranta on tullut järjestää yhteistyössä Vesilaitoksen ja Mikkelin kaupungin hallintopalvelukeskuksen kanssa.

(*Jatkuu seuraavalla sivulla*)



Hankkeen organisointi ja johtaminen (2/3)

Kommunikaatio Vesilaitoksen ja talouspalveluiden välillä on kuvattu olleen haasteellista ja puutteellista. Tiedonkulku on koettu riittämättömäksi kumpaankin suuntaan. Vesilaitoksen vastauksessa tarkastuslautakunnan arviointikertomukseen vuodelta 2019 (käsitelty Vesilaitoksen johtokunnan kokouksessa 3.9.2020) on nostettu esille, että talouden seurannan osalta kehittämistarpeita on tunnistettu taloushallinnon ja Vesilaitoksen yhteistyön tiivistämisen ja tiedonkulun varmistamisen osalta. Tunnistetuista yhteistyöhaasteista huolimatta talouden seurannan menettelyistä ja toimintatavoista ei ole laadittu kirjallista kuvausta tai sovittu tarkemmin yhteistyö- ja toteutusmallista (esimerkiksi säännölliset kokoukset).

Käytännössä talouden seuranta ja siihen liittyvää raportointia on hoitanut Vesilaitoksen näkökulmasta liikelaitoksen johtaja ja Mikkelin kaupungin osalta talouspalveluista Vesilaitoksen taloudenhoidon ja taloudellisen raportoinnin toteuttamiseen osoitettuja työntekijöitä. Siirrettäessä talouspalveluiden hoito Vesilaitokselta talouspalvelukeskukseen, on talouden seurantaan liittyviä käytännön tehtäviä hoitanut kuitenkin pääosin sama henkilö kuin aiemmin Vesilaitoksen organisaatioon sijoitettuna.

Mikkelin kaupunkikonsernilla tai Vesilaitoksella ei ole ohjeistusta merkittävien investointihankkeiden toteuttamiseen ja seurantaan liittyen. Esimerkiksi hankesuunnitelmalle ei ole asetettu kirjallisia vaatimuksia eikä seuranta- tai ohjausryhmien järjestämiseen ole ollut valmiita käytäntöjä. Hankkeeseen osallistuvien tahojen rooleja, tehtäviä tai vastuita ei ole erikseen dokumentoitu. Merkittävien investointihankkeiden taloudellisen raportoinnin tapaa ja käsitteistöä ei ole erikseen määritetty.

Hankkeeseen liittyvien kustannusten asianmukaisuuden varmistaminen

Jätevedenpuhdistamohankkeen urakat on toteutettu pääosin hankekuvauksen (käsitelty kaupunginhallituksessa 24.8.2015 ja kaupunginvaltuustossa 31.8.2015) mukaisella toimintamallilla, jossa Vesilaitos on teetättänyt kustakin urakkakokonaisuudesta erilliset suunnitelmat ulkoisilla suunnittelijoilla/rakennuttajakonsulteilla, kilpailuttanut urakat teetettyjen suunnitelmien mukaan ja johtanut urakoiden toteuttamista yhdessä rakennuttajakonsulttien kanssa.

Rakennuttajakonsulttien tehtävänä on ollut urakoiden taloudellinen valvonta, jonka tarkoituksena on ollut varmistua, että Vesilaitoksen maksettavaksi tulevat urakkamaksut ovat sopimusten mukaisia. Lisäksi rakennuttajakonsultit ovat valvoneet, että lisä- ja muutostyöt ovat asianmukaisia sekä tarkoitukseltaan että hinnoittelultaan. Rakennuttajakonsulteilla on ollut omat urakkakohtaiset kustannuseurantataulukot.

Käytännössä rakennuttajakonsultit ovat valvoneet työn edistymistä ja tämän jälkeen myöntäneet laskutuslupia urakoitsijoille, jonka jälkeen he ovat kuitanneet laskutusluvan myöntämisen Mikkelin kaupungin talouspalveluiden henkilöstölle sekä Vesilaitoksen johtajalle. Mikkelin kaupungin talouspalveluiden henkilöstö on asiatarkastanut laskut varmistamalla, että niihin löytyy rakennuttajakonsultin kuittaus ja tämän jälkeen Vesilaitoksen johtaja on hyväksynyt jätevedenpuhdistamohankkeen laskut.

(Jatkuu seuraavalla sivulla)

Hankkeen organisointi ja johtaminen (3/3)

Johtopäätökset projektijohtamiseen, taloudelliseen raportointiin ja kustannusten varmistamiseen liittyen

Ottaen huomioon Vesilaitoksen rajalliset resurssit ja sisäinen olemassa ollut osaaminen merkittävän investointihankkeen toteutuksesta, on ollut perusteltua tai jopa välttämätöntä hyödyntää ulkoistettuja suunnittelijoita ja rakennuttajakonsultteja hankkeen operatiivisessa projektijohtamisessa. Tästä huolimatta myös Vesilaitoksen johtaja on ollut aktiivinen hankkeeseen liittyvien urakoiden rakennusvaiheiden seurannassa.

Hankkeeseen liittyvien kustannusten asianmukaisuuden tarkastaminen on sopimuksilla ja käytännössä osoitettu ulkoisten rakennuttajakonsulttien tehtäväksi, mutta laskut ovat kiertäneet myös normaalin Mikkelin kaupungin talouspalveluiden toteuttaman asiatarastuksen ja Vesilaitoksen johtajan toteuttaman hyväksyntäkierron kautta. Laskujen asianmukaisuuden varmistamiseen liittyvissä menettelytavoissa ei tämän tarkastuksen yhteydessä havaittu merkittäviä puutteita.

Rakennuttajakonsultit ovat toteuttaneet urakkakohtaista kustannusten seurantaan yksityiskohtaisella tasolla. Rakennuttajakonsultit ovat olleet vain vähän suoraan yhteydessä Mikkelin kaupungin talouspalveluiden kanssa, jolloin hankkeen kokonaistalouden johtaminen ja seuranta, sekä siitä eteenpäin raportointi (mm. luottamushenkilöille), on jäänyt Vesilaitoksen ja talouspalveluiden yhteistyössä tehtäväksi. Hankkeen kokonaistalouden seurannassa on ollut haasteita yhteistyössä ja tiedonkulussa Vesilaitoksen ja Mikkelin kaupunkikonsernin keskitetyn talouspalvelun välillä, eikä hankkeen kokonaistalouden seuranta ole ollut systemaattista ja ennakoivaa.

Hankkeeseen liittyvät hallinnolliset tehtävät (ml. raportointiin ja talouden seurantaan liittyvät rutiiniluontoiset tehtävät) ovat Vesilaitoksen näkökulmasta keskittyneet myös Vesilaitoksen johtajalle. On ilmeistä, ettei Vesilaitoksen näkökulmasta hankkeeseen liittyvien hallinnollisten ja talouden seurantaan liittyvien tehtävien hoitamiseen ole ollut käytettävissä riittävästi aikaa. Huomioiden Vesilaitoksen johtajan muut vastuut ja tehtävät, on hänen mahdollisuus investointihankkeeseen liittyviin erityistehtäviin perehtymiseen ja osaamisen kehittämiseen ollut rajallinen.

Merkittävien investointihankkeiden taloudelliseen raportointiin liittyviä vaatimuksia ei ole ennalta määritelty ja ohjeistettu. Hankkeen organisoitumismallista ei ole laadittu selkeää kuvausta, josta kävisi ilmi kunkin tahon keskeiset tehtävät, roolit ja vastuut.

Raportointi luottamushenkilöjohdolle (1/6)

Havainnot

Raportointi ennen vuotta 2016

Jätevedenpuhdistamohankkeen tarkempi suunnittelu käynnistettiin loppuvuodesta 2007 ja hankkeen lupa- ja kaavapäätökset tehtiin vuosien 2008-2015 aikana. Kokonaissuunnitelma on tarkentunut vuoden 2015 aikana, jolloin hankkeesta esitettiin ensimmäinen varsinainen koontikuvaus, joka käsiteltiin kaupunginhallituksessa 24.8.2015 ja kaupunginvaltuustossa 31.8.2015. Kaupunginvaltuusto hyväksyi tuolloin hankesuunnitelman* ja myönsi rakennustöille aloitusluvan. Hankekuvauksessa koko hankkeen investointikustannuksiksi on arvioitu noin 45 miljoonaa euroa. Kustannusarvio on tarkemmalla tasolla jaettu louhintatöihin, koneistoteknisiin töihin, SIA-töihin, LVI-töihin, muihin rakennusteknisiin töihin sekä yleiskustannuksiin.

Hankekuvauksessa ei ole esitetty hankkeen aikaisempia kustannuksia eikä niitä ole raportoitu muulla tavoin erikseen. Esimerkiksi vuoden 2015 tai aiemmissa Vesilaitoksen tilinpäätöksissä ei ole eriteltynä jätevedenpuhdistamohankkeen menoja erikseen. Myöskään vuoden 2015 toiminnan ja talouden seurantaraporteissa ei ole eriteltynä hankkeen menoja eikä niistä ole annettu muutoin tietoa. Tarkastukselle toimitetusta tositepäiväkirjatalukosta (laskut 2014-31.5.2018) käy kuitenkin ilmi, että myöhemmin tehdyn erittelyn perusteella hankkeesta aiheutuneita kustannuksia oli vuosilta 2014 ja 2015 yhteensä noin 3,6 miljoonaa euroa ko. erittelyn mukaisella määrittelyllä.

Syksyllä 2015 Vesilaitoksen johtokunnan kokouksessa 24.9.2015 käsiteltiin vuoden 2016 talousarvio ja vuosien 2017-2019 taloussuunnitelma, joissa eriteltiin jätevedenpuhdistamohankkeen investointikustannukset muista investointikustannuksista ja niitä arvioitiin syntyvän vuosien 2016-2019 aikana yhteensä noin 45,1 miljoonaa euroa. Sen sijaan Mikkelin kaupunginvaltuusto käsitteli kokouksessaan (9.11.2015) Mikkelin kaupungin vuoden 2016 talousarvion, jonka yhteydessä esitetty arvio jätevedenpuhdistamon kokonaisinvestoinnista on ollut noin 43 miljoonaa euroa. Loppuvuodesta 2015 Vesilaitoksen johtokunta on kokouksessaan 17.12.2015 vielä hyväksynyt Vesilaitoksen talousarvion ja käyttösuunnitelman sekä investointiohjelman vuodelle 2016. Tässä yhteydessä on esitetty jätevedenpuhdistamohankkeen investointikustannusarviosta kaksi toisiinsa nähden ristiriitaista liitettä: investointisuunnitelmassa hankkeen investointikustannuksiksi on esitetty noin 45,1 miljoonaa euroa ja investointiohjelmassa hankkeen kokonaiskustannusarvio on ollut noin 43,1 miljoonaa euroa.

Vesilaitoksen johtokunta päätti kokouksessaan 17.12.2015, että puhdistamohankkeesta tullaan raportoimaan johtokunnalle säännöllisesti. Päätöksen mukaan hankkeesta olisi tullut esitellä neljännesvuosittain tilanneraportti, jossa esitetään hankkeen ajallinen eteneminen, taloudellinen tilanne, kustannusennuste, keskeiset lähiajan toimenpiteet, tulossa olevat päätökset, mahdolliset poikkeamat hankesuunnitelmasta sekä tunnistetut ongelmatilanteet ja niihin liittyvät korjaustoimenpiteet. Neljännesvuosittaista raportointia ei kuitenkaan ole viety päätöksen mukaisesti käytäntöön, vaan raportointi on ollut kokouspöytäkirjojen perusteella merkittävästi harvempaa. Säännönmukainen raportointi aloitettiin vuonna 2020.

(Jatkuu seuraavalla sivulla)

*Kaupunginvaltuuston kokouksen 31.8.2015 pöytäkirjassa viitataan hankekuvaukseen termillä "hankesuunnitelma"

Raportointi luottamushenkilöjohdolle (2/6)

Raportointi vuosina 2016-2017

Jätevedenpuhdistamohankkeen investointimenoarvio on esitetty vuosittain Vesilaitoksen johtokunnalle, kaupunginhallitukselle ja kaupunginvaltuustolle talousarvion käsittelyn yhteydessä, jolloin jätevedenpuhdistamohankkeen investointikustannuksille on laadittu muista Vesilaitoksen investoinneista eriytetty valtuustoon nähden sitova talousarvioesitys tulevalle vuodelle sekä ei-sitovana esitetyt arviot tulevalle seuraavalle kolmelle vuodelle. Talousarvion esittämisen yhteydessä ei ole esitetty hankkeen jo toteutuneita kustannuksia eikä kuluvan vuoden kustannuksia, joten hankkeen kokonaiskustannukset eivät ole tulleet tässä yhteydessä ilmi, vaan tietoihin on tullut asiaan perehtyjän lisätä muista lähteistä kerättyjä tietoja saadakseen käsityksen kulloisestakin kokonaiskustannusarviosta.

Vesilaitoksen johtokunta on kokouksessaan 22.9.2016 hyväksynyt talousarvion, taloussuunnitelman ja investointiohjelman vuodelle 2017. Tässä yhteydessä esitetystä investointiohjelmasta on jätevedenpuhdistamohankkeen vuosien 2017-2020 investointikustannuksiksi arvioitu yhteensä 45,0 miljoonaa euroa. Vastaavat arviot on hyväksytty myös Vesilaitoksen kokouksessa 20.12.2016. Sen sijaan kaupunginhallituksen 28.11.2016 ja kaupunginvaltuuston 19.12.2016 käsittelemässä talousarviossa 2017 ja taloussuunnitelmassa 2017-2020 on esitetty, että jätevedenpuhdistamohankkeen kokonaisinvestointi on noin 43 miljoonaa euroa. Saman dokumentin investointiesitystaulukossa on kuitenkin esitetty, että jätevedenpuhdistamohankkeen investointimenot tulevat arvion mukaan olemaan yhteensä noin 45,0 miljoonaa euroa vuosina 2017-2020 ja tämän lisäksi hankkeeseen on käytetty jo noin 4,1 miljoonaa euroa vuonna 2016*. Tästä on laskettavissa, että kokonaiskustannukset tulisivat olemaan vähintään noin 49,1 miljoonaa euroa.

Kaupunginhallituksen 4.12.2017 ja kaupunginvaltuuston 11.12.2017 käsittelemässä talousarviossa 2018 ja taloussuunnitelmassa 2018-2021 on esitetty, että jätevedenpuhdistamon projekti etenee projektisuunnitelman mukaisesti ja ”*koko hanke 43 milj.euroa ja vuosi 2018 12,7 milj. euroa*”. Saman dokumentin Investointikustannukset taulukossa on kuitenkin esitetty, että jätevedenpuhdistamohankkeen investointikustannukset tulevat olemaan noin 34,6 miljoonaa euroa vuosien 2018-2021 aikana. Kun tähän yhdistetään hankkeen jo toteutuneet kustannukset tilinpäätöksestä 2016 ja talousarvion mukaiset menot vuodelle 2017, kokonaiskustannuksiksi muodostuu noin 47,3 miljoonaa euroa (2016-2021). Vesilaitoksen johtokunnan 19.10.2017 ja 19.12.2017 kokouksissaan käsittelemässä Vesilaitoksen talousarviossa/käyttösuunnitelmassa vuodelle 2018 ja taloussuunnitelmassa vuosille 2018-2021 on puolestaan esitetty arvio, jonka mukaan jätevedenpuhdistamohankkeen investointikustannukset tulevat olemaan noin 32,8 miljoonaa euroa vuosien 2018-2021 aikana.

Luottamushenkilöille ei ole erikseen selkeästi raportoitu hankkeen kokonaisinvestointikustannusten arvion kasvaneen alkuperäisestä hankekuvauksen mukaisesta arviosta (45 miljoonaa euroa). Asiaan liittyvästä keskustelusta ei ole löydettävissä dokumentaatiota. Sen sijaan esimerkiksi Vesilaitoksen tilinpäätöksessä 2016 on raportoitu, että ”*Metsä-Sairilan puhdistamohankkeen kustannuksista on sidottu noin yksi kolmasosa. Tehdyssä tai käynnissä olevissa rakennusurakoissa ei ole tiedossa hankkeen kannalta kustannus- tai aikatauluriskejä...*” Vastaavasti myös Vesilaitoksen vuoden 2017 tilinpäätöksessä kuvataan, ettei rakennusurakoissa ole tiedossa hankkeen kannalta kustannus- tai aikatauluriskejä.

(Jatkuu seuraavalla sivulla)

*Jätevedenpuhdistamohankkeen investointikustannuksiksi vuodelta 2016 vahvistui lopulta noin 4,2 miljoonaa euroa (tilinpäätös 2016)

Raportointi luottamushenkilöjohdolle (3/6)

Vuosien 2016 ja 2017 aikana Vesilaitoksen johtokunnalle on raportoitu muutamia kertoja vuodessa nk. talouden seurantaraporttien avulla. Jätevedenpuhdistamoinvestointia on käsitelty näissä raporteissa niukasti, eikä niiden sisältämien tietojen avulla ole ollut mahdollista muodostaa selkeää kokonaiskuvaa hankkeen etenemisestä tai kokonaiskustannusarviosta.

Raportointi vuosina 2018-2020

Alkuvuonna 2018 on ollut tilinpäätöstiedoista koostettavissa, että hankkeen toteutuneet investointikustannukset ovat toistaiseksi olleet vuosilta 2016-2017 yhteensä noin 17,1 miljoonaa euroa. Yhdistäen tämä tieto loppuvuonna 2017 käsiteltyihin talousarvioissa ja taloussuunnitelmissa esitettyihin investointimenoarvioihin on arvio hankkeen kokonaisinvestoinnista ollut noin 51,7 miljoonaa euroa (käyttäen kaupunginhallitukselle ja kaupunginvaltuustolle esitettyjä lukuja) tai noin 49,9 miljoonaa euroa (käyttäen Vesilaitoksen johtokunnalle esitettyjä lukuja).

Vuoden 2018 aikana selvisi, että huolimatta hankintamenettelyn väliaikaisesta keskeyttämisestä ja siirtymisestä neuvottelumenettelyyn, hankkeen pääurakan toteuttamiseen jouduttiin hyväksymään huomattavasti korkeampi tarjous kuin ennakoita oltiin arvioitu. Vesilaitoksen johtokunta teki hankintapäätöksen kokouksessaan 9.10.2018 ja voittaneen tarjouksen hinta oli noin 32,9 miljoonaa euroa. Pääurakan hinta vastasi jo lähes kokonaan (noin 96 %:sti) alkuperäisessä hankekuvauksessa (käsiteltiin kaupunginhallituksessa 24.8.2015 ja kaupunginvaltuustossa 31.8.2015) esitettyä arviota puhdistamon rakentamisen kustannuksista osana kokonaishanketta (ilman tulopumppaamon ja siirtolinjojen osuutta). Alkuperäisessä hankekuvauksessa arvioon puhdistamon rakentamisen kustannuksista oltiin kuitenkin sisällytetty kustannukset myös sivu-urakoiden (MBR-prosessiurakka, instrumentointi- ja prosessiautomaatiourakka ja kalliorakennusurakka) osalta. Tämä merkittävä kustannusnousu alkuperäisestä arviosta tuli tiedoksi Vesilaitoksen johtokunnalle hankintapäätöstä tehtäessä sekä annettiin tiedoksi kaupunginhallitukselle. Tässä yhteydessä ei ole kuitenkaan koottu ja raportoitu selkeästi sekä käsitelty arviota hankkeen kokonaiskustannuksista, vaikka kokonaiskustannukset olivat kasvaneet huomattavasti. Myöskään esimerkiksi Vesilaitoksen johtokunnalle esitettyssä talouden toteutumisen seurantaraportissa 1.1.-31.10.2018 ei ole käsitelty pääurakan kilpailutuksen myötä kohonneita hankkeen kokonaiskustannuksia.

Vesilaitoksen johtokunta on kokouksissaan 18.10.2018 ja 18.12.2018 käsitellyt talousarvion vuodelle 2019 ja taloussuunnitelman vuosille 2019-2023. Tässä yhteydessä esitettyssä investointiohjelmassa on jätevedenpuhdistamohankkeen tuleviksi investointikustannuksiksi vuosille 2019-2023 esitetty yhteensä 33 miljoonaa euroa. Myös kaupunginhallitukselle (3.12.2018) ja kaupunginvaltuustolle (10.12.2018) on vastaavasti talousarviossa 2018 ja taloussuunnitelmassa 2019-2023 esitetty arvio vuosien 2019-2023 investointikustannuksista 33 miljoonaa euroa. Samassa dokumentissa on kuvattu, että puhdistamo-projekti etenee projektisuunnitelman mukaisesti ja koko hanke on 58 miljoonaa euroa. Mikäli yhdistää toteutuneet kustannukset vuosilta 2016-2017 (noin 17,1 miljoonaa euroa) tilinpäätöstietojen perusteella ja talousarvion mukaiseen arvioon vuoden 2018 kustannuksista (noin 12,2 miljoonaa euroa) ja yhdistää nämä tiedot esitettyyn arvioon vuosien 2019-2023 investointikustannuksista (33 miljoonaa euroa) tulee tästä kokonaissummaksi kuitenkin yhteensä noin 62,3 miljoonaa euroa. Tätä summaa pienempi kokonaiskustannusarvio oli kuitenkin siltä osin perusteltu, että vuoden 2018 loppupuolella oli tiedossa kuluvan vuoden investointikustannusten tulevan olemaan pienempiä kuin aiemmin laaditun talousarvion mukaiset investointikustannukset (noin 12,2 miljoonaa euroa).

(Jatkuu seuraavalla sivulla)



Raportointi luottamushenkilöjohdolle (4/6)

Alkuvuonna 2019 esitettiin Vesilaitoksen vuoden 2018 tilinpäätös, jossa jätevedenpuhdistamohankkeen vuoden 2018 investointikustannuksiksi tarkentui 9,6 miljoonaa euroa, jolloin myös kokonaisarvio olisi ollut tarkennettavissa noin 59,7 miljoonaan euroon. Vuoden 2018 tilinpäätöksessä todetaan, ettei tehdyissä tai käynnissä olevissa rakennusurakoissa ole tiedossa hankkeen kannalta kustannus- tai aikatauluriskejä.

Syksyllä 2019 on tarkastuslautakunnalle raportoitu, että puhdistamon rakentaminen tulee maksamaan noin 60 miljoonaa euroa (käsitelty Vesilaitoksen johtokunnan kokouksessa 12.9.2019). Tarkastuslautakunnalle on järjestetty myös yleisluontoinen esitys hankkeesta (27.8.2019), jossa on esitelty taustoittavasti hankkeen suunnitelmaa/tilannetta vuodelta 2015 sekä eri urakoiden kustannusten toteumaa suhteessa tarjoukseen. Esityksessä ei ole havainnollistettu hankkeen kokonaiskustannuksia.

Vesilaitoksen johtokunta on kokouksissaan 15.10.2019 ja 17.12.2019 käsitellyt talousarvion vuodelle 2020 ja taloussuunnitelman vuosille 2020-2024. Tässä yhteydessä esitettyssä investioitiohjelmassa on jätevedenpuhdistamohankkeen tuleviksi investointikustannuksiksi vuodelle 2020 esitetty 18 miljoonaa euroa (ei investointikustannuksia myöhemmille vuosille). Talousarvion 2020 ja taloussuunnitelman 2020-2024 käsitellyn yhteydessä on myös kaupunginhallitukselle (2.12.2019) ja kaupunginvaltuusto (9.12.2019) esitetty, että hankkeen investointikustannukset ovat 18 miljoonaa euroa vuodelle 2020 (ei investointikustannuksia myöhemmille vuosille).

Vesilaitoksen vuoden 2019 tilinpäätöksen (käsiteltiin Vesilaitoksen johtokunnan kokouksessa 20.2.2020) mukaan jätevedenpuhdistamohankkeen investointikustannukset olivat noin 14,5 miljoonaa euroa. Näin ollen keväällä 2020 oli laskettavissa yhdistämällä tilinpäätöstiedoista saatavilla olevat toteutuneet kustannukset talousarviotietoihin, että arvio hankkeen kokonaiskustannuksista oli noin 59,2 miljoonaa euroa.

Vesilaitoksen johtaja ja Vesilaitoksen johtokunnan puheenjohtaja ovat antaneet kaupunginhallitukselle 30.3.2020 pidetyssä kokouksessa selostuksen jätevedenpuhdistamohankkeen tilannekuvasta. Samassa yhteydessä kaupunginhallitus on päättänyt esittää Vesilaitoksen johtokunnalle jätevedenpuhdistamohankkeen seurantaryhmän perustamista ja Vesilaitoksen johtokunta on kokouksessaan 23.4.2020 päättänyt ko. seurantaryhmän perustamisesta. Seurantaryhmä kokoontui ensimmäisen kerran 13.5.2020 ja on tämän jälkeen kokoontunut noin kerran kuukaudessa. Seurantaryhmän kokouksista on laadittu pöytäkirjat, joiden mukaan seurantaryhmässä on käsitelty hankkeen yleistilanne sekä erityisesti puhdistamon operointipalveluhankinnan hankintamenettelyn etenemistä.

Kesällä 2020 on Vesilaitoksen johtaja ja Vesilaitoksen johtokunnan puheenjohtaja selostanut kaupunginhallitukselle (kokous 8.6.2020) hankkeen tilannekuvaa. Tässä yhteydessä esitettyssä raportissa ei ole annettu selkeitä kokonaiskuvaa hankkeen kokonaiskustannuksista (toteutuneista tai arviosta), vaan kustannuksia on esitelty urakkakohtaisesti. Raportilla esitetyt urakkakohtaiset kustannukset voidaan kuitenkin laskea yhteen (valmiiden urakoiden osalta toteutuneet kustannukset ja keskeneräisten urakoiden osalta saadun tarjouksen mukaiset kustannukset), jolloin raportilla esitettyjen urakoiden yhteiskustannusarvioksi on voitu laskea noin 61,4 miljoonaa euroa.

(Jatkuu seuraavalla sivulla)

Raportointi luottamushenkilöjohdolle (5/6)

Kaupunginhallitukselle 8.6.2020 esitetyltä raportilta kuitenkin puuttui useita hankkeen kustannuksia, esimerkiksi sammutusurakan sekä varavoimalaitoksen ja muuntajan hankinnasta aiheutuneet kustannukset (joista oli tehty hankintapäätökset 4.6.2020). Näin ollen tässä vaiheessa olisi tullut olla tiedossa, että hankkeen kokonaiskustannukset tulevat olemaan huomattavasti 60 miljoonaa euroa suuremmat. Elokuussa 2020 on tarkastuslautakunnalle annettu kuitenkin yleisluontoinen esitys (25.8.2020) hankkeen etenemisestä, jossa on esitetty hankkeen kokonaiskustannusarvioksi noin 60 miljoonaa euroa.

Myöhemmin syksyllä 2020 on vastaavasti Vesilaitoksen johtokunnan kokouksessa 3.9.2020 päätetty raportoida kaupunginhallitukselle ja edelleen kaupunginvaltuustolle toimitettavaksi lausuntona tarkastuslautakunnan arviointikertomukseen 2019, että puhdistamohankkeen rakennuskustannukset tulevat olemaan noin 60 miljoonaa euroa. Tätä on kuitenkin tarkennettu kaupunginhallituksen 21.9.2020 antamassa selvityksessä tarkastuslautakunnan arviointikertomukseen vuodelta 2019 siten, että hankkeen rakennuskustannukset tulevat olemaan noin 60 miljoonaa euroa ja hankkeen kokonaiskustannukset noin 69 miljoonaa euroa. Kaupunginvaltuuston käsittelyssä 5.10.2020 asiaa tarkennettiin vielä siltä osin, että hankkeen arvioidut kokonaiskustannukset muuttuivat noin 69 miljoonasta eurosta noin 70,5 miljoonaan euroon.

Nousu arvioissa hankkeen kokonaiskustannuksista ensin noin 60 miljoonasta eurosta noin 69 miljoonaan euroon ja hieman myöhemmin 70,5 miljoonaan euroon on esitetty johtuneen siitä, että tässä vaiheessa arvioon kokonaiskustannuksista on ymmärretty liittää myös hankkeen aikaisempia kustannuksia (vuosilta 2014 ja 2015) sekä muita kustannuksia (esimerkiksi suunnittelu ja rakennuttajakonsulttien palkkiot, ym.), joita ei ole sisällytetty aiempiin arvioihin, kun on esitetty lukuja hankkeen ”investointikustannuksista”, ”kokonaiskustannuksista” tai ”kokonaisinvestoinnista”.

Loppuvuonna 2020 on Vesilaitoksen johtokunta ensin kokouksessaan 15.10.2020 hyväksynyt talousarvion vuodelle 2021, jonka mukaan jätevedenpuhdistamohankkeen loppuvaiheen rakennustöihin varataan 4 miljoonaa euroa ja sittemmin tarkentunut kokouksessaan 17.12.2020 talousarviota, että puhdistamohankkeen loppuvaiheen rakennustöihin varataan vuodelle 2021 ainoastaan 2,4 miljoonaa euroa.

Vesilaitoksen johtokunnassa 19.11.2020 käsitellyllä toiminnan ja talouden seurantaraportilla 1.1.-30.10.2020 todetaan vuoden 2020 investointimäärärahatarpeen nousseen noin 24,4 miljoonaan euroon* alkuperäisestä noin 18 miljoonan euron arviosta (vuoden 2020 talousarvio ja vuosien 2020-2024 taloussuunnitelma). Näin ollen vuoden 2020 investointikustannukset tulevat arvion mukaan ylittymään noin 6,4 miljoonalla eurolla sen lisäksi, että vuonna 2021 arvioidaan syntyvän kustannuksia noin 2,4 miljoonaa euroa (alkuperäisessä vuoden 2020 talousarviossa ja vuosien 2020-2024 taloussuunnitelmassa ei arvioitu vuoden 2021 aikana syntyvän kustannuksia).

(Jatkuu seuraavalla sivulla)

*Mikkelin kaupungin verkkosivuilta löytyvässä Vesilaitoksen johtokunnan kokouksen 19.11.2020 § 60:n (lisäpykälä) kuvauksessa kerrotaan, että ”Puhdistamohankkeen investointimäärärahan tarpeeksi vuodelle 2020 arvioidaan 24,8, miljoonaa euroa.” (tarkistettu 11.1.2021). Tämä on tulkittavissa kirjoitusvirheeksi, ja todellinen luku on ilmeisesti 24,4 miljoonaa euroa.

Raportointi luottamushenkilöjohdolle (6/6)

Johtopäätökset hankkeen raportoinnista eri vuosilta

Jätevedenpuhdistamohankkeen taloudellinen kokonaisu seuranta on alkanut vasta vuosien 2015 ja 2016 vaihteessa, vaikka hankkeeseen (esimerkiksi suunnitteluun) liittyviä kustannuksia oli aiheutunut vuosina 2014 ja 2015 yhteensä noin 3,6 miljoonaa euroa. Näitä aiemmin syntyneitä kustannuksia ei ole ennen loppuvuotta 2020 otettu huomioon myöhemmässä hankkeen aikaisessa raportoinnissa luottamushenkilöille osana hankkeen kokonaiskustannuksia, vaan raportointi on käsittänyt ainoastaan hankkeen myöhempiä investointikustannuksia vuodesta 2016 alkaen.

Kaupunginhallitus ja kaupunginvaltuusto ovat seuranneet hankkeen etenemistä kokonaiskuvaltaan puutteellisen raportoinnin välityksellä. Hankkeen taloudellisesta tilasta on raportoitu pääosin tilinpäätösten ja talousarvioiden yhteydessä sekä niukasti tilikauden aikana tapahtuvassa talouden seurantaraportoinnissa sekä yksittäisissä tilannekatsauksissa. Vesilaitoksen johtokunta on kokouksessaan (17.12.2015) edellyttänyt hankkeesta säännönmukaista raportointia itselleen, mutta sitä ei ole toteutettu Vesilaitoksen johtokunnan päätöksen mukaisesti, vaan säännönmukainen raportointi on aloitettu vuonna 2020. Hankkeelle on vuoden 2020 aikana perustettu pääosin luottamushenkilöistä koostuva seurantaryhmä, mutta sille ei ole raportoitu tarkemmalla tasolla hankkeen taloudellista tilannetta. Myös tarkastuslautakunnalle on raportoitu hankkeen myöhemmissä vaiheissa vuosina 2018-2020.

Hankkeen taloudellisessa raportoinnissa ja arvioinnissa Vesilaitoksen johtokunnalle, kaupunginhallitukselle ja kaupunginvaltuustolle on ollut epätarkkuuksia sekä epäjohtonmukaisuuksia ja se on ollut osin myös epäloogista tai ristiriitaista. Hankkeen taloudellinen raportointi ei ole välittänyt asianmukaista kokonaiskuvaa hankkeen taloudellisesta etenemisestä. Kokonaiskustannuksia ei ole raportoitu selkeästi eikä kokonaiskustannusten määrästä tai niiden arvioidusta kohoamisesta ole annettu johdonmukaista ja ennakoivaa eikä aina sisällöltään oikeaa kuvaa luottamushenkilöille.

Kokonaisuutena hankkeen kokonaiskustannuksista on raportoitu myös terminologisesti epäselvästi. Raportoinnissa on käytetty mm. termejä ”rakennuskustannukset”, ”investointikustannukset”, ”kokonaisinvestointi” ja ”kokonaiskustannukset”. Termien käyttö on ollut epäselvää eikä niiden sisältöä ole missään yhteydessä määritelty dokumentoidusti. Raportoinnin sisällöllisiä vaatimuksia ei ole ohjeistettu tarkentavasti kirjallisesti.

Hankkeen kokonaiskustannusten kasvu ei kuitenkaan sinällään selity tai johdu puutteista raportoinnissa, vaan kustannukset ovat kasvaneet suhteessa alkuperäiseen hankesuunnitelmaan (vuodelta 2015) pääosin johtuen yllättävän korkeista tarjouksista pääurakassa sekä eräistä hankinnoista, joiden tarvetta ei ole osattu arvioida pitkäkestoisen hankkeen alkuvaiheessa (esimerkiksi sammutuslaitteisto). Myös joissain muissa yksittäisissä pienemmissä urakoissa kustannukset ovat olleet alun perin ennakoitua korkeampia. Lisäksi osa kokonaiskustannuksista on ollut sinällään asianmukaisia suunnitteluun ja projektijohtamiseen liittyviä kustannuksia, joita ei ole kuitenkaan edellä kuvatun mukaisesti raportoitu hankkeen alkuvaiheessa tai sisällytetty osaksi muista investoinneista eriytettyä jätevedenpuhdistamoinvestoinnin kustannusarviota. Alkuperäisen hankesuunnitelman (vuodelta 2015) mukaisen hankkeen investointikustannusarvion voidaan jälkikäteen todeta olleen huomattavan epätarkka.

Riskienhallinta (1/2)

Havainnot

Jätevedenpuhdistamon hankekuvaus käsiteltiin ensin kaupunginhallituksessa 24.8.2015 ja tämän jälkeen kaupunginvaltuustossa 31.8.2015. Kaupunginvaltuusto myönsi hankkeen rakennustöille käynnistysluvan. Hankekuvauksessa ei esitetty arviota tai yhteenvetoa hankkeeseen liittyvistä riskeistä. Taloudellisia riskejä ei ole arvioitu hankekuvauksessa eikä hankkeen kustannusarvioon liittyvää epävarmuutta ole nostettu erityisesti käsittelemään.

Vesilaitoksen tilinpäätöksissä ei ole nostettu esille hankkeeseen liittyviä toteutuneita tai mahdollisia kustannuksiin liittyviä riskejä. Vuosien 2016, 2017 ja 2018 Vesilaitoksen tilinpäätöksissä raportoitiin, että hankkeeseen liittyvissä rakennusurakoissa ei ole tiedossa hankkeen kannalta kustannus- tai aikatauluriskejä.

Hankkeen riskienhallinta rajoittuu pääosin ulkoistettujen rakennuttajakonsulttien laatimiin riskikuvauksiin. Rakennuttajakonsultit ovat laatineet urakoista kuukausiraportteja, joiden yhteydessä on esitetty lyhyitä sanallisia kuvauksia työmaan mahdollisista operatiivisista riskeistä. Rakennuttajakonsultin raportissa on ollut käytössä myös nk. liikennevalomalli, jonka avulla on esitetty vihreällä, keltaisella tai punaisella värillä, mikä on kulloinkin ollut yleistilanne, aikataulu, kustannukset, riskit ja poikkeamat, jne. Vesilaitoksen johtokunnalle on raportoitu riskeistä osana hankkeen toteutuksen tilanneraportteja (esimerkiksi Vesilaitoksen johtokunnan kokouksessa 17.12.2015).

Tarkastuslautakunta on arviointikertomuksessaan vuodelta 2017 (käsitelty kaupunginvaltuustossa 18.6.2018) kiinnittänyt huomiota kaupungin riskienhallintaan ja todennut, että ”*Investointeihin liittyvät taloudelliset ja sopimustekniset riskit tulee ottaa erityisesti huomioon*”. Myöskään hankkeen myöhemmissä vaiheissa ei ole kuitenkaan laadittu dokumentoituja arvioita hankkeen riskeistä tai kokonaisinvestointiin liittyvästä taloudellisesta epävarmuudesta.

Hankkeeseen on liittynyt ilmeinen avainhenkilöriski Vesilaitoksen osalta, sillä Vesilaitoksen johtajalla on ollut hyvin keskeinen rooli hankkeessa ja hän on johtanut hanketta Vesilaitoksen näkökulmasta. Hankkeessa on toteutunut mm. joidenkin urakoiden osalta kustannusriski (ennakoitua huomattavasti suuremmat kustannukset), urakoitsijan konkurssiriski ja lisäksi pääurakka on päädytty ottamaan tilaajan haltuun. Lisäksi hankkeeseen on liittynyt myös ilmeisiä oikeudellisia riskejä (vahingonkorvaus, hankintamenettelyiden lainmukaisuus), jotka eivät ole kuitenkaan tarkastushetken mennessä realisoituneet aiheuttaen merkittäviä kustannuksia. Mahdolliset urakoiden laatuun liittyvät riskit ja urakoitsijoiden kyky vastata mahdollisiin reklamaatioihin selviää myös myöhemmin tässä raportoitavan tarkastuksen toteutuksen jälkeen, kun jätevedenpuhdistamo otetaan käyttöön tarkastushetken tiedon mukaan vuoden 2021 aikana.

(Jatkuu seuraavalla sivulla)

Riskienhallinta (2/2)

Johtopäätökset hankkeen riskienhallinnasta

Jätevedenpuhdistamohankkeen rakennustöille annettiin käynnistyslupa ja hankkeen rakennusvaihe käynnistettiin vuonna 2015 ilman, että hankkeen toteutukseen liittyen oli laadittu ja päätöksentekijöille esitetty riskiarviota hyvien käytäntöjen mukaisesti.

Jätevedenpuhdistamohankkeen riskienhallinta ei ole ollut koko hankkeen toteutusaikana riskienhallinnan johtavien käytäntöjen mukaisesti systemaattista, proaktiivista ja kokonaisvaltaista, vaan se on rajoittunut rakennuttajakonsulttien laatimiin reaktiivisluontoihin ja suppeisiin kuvauksiin toteutuneista tai jo ilmenneistä riskitekijöistä. Hankkeen mahdollisia riskejä ei ole tunnistettu kattavasti eikä niistä ole laadittu dokumentoitua riskikuvausta. Merkittävien rakennushankkeiden tyyppillisistä riskeistä ei ole laadittu selkeitä kuvauksia ja/tai arvioita, eikä näitä riskejä ole priorisoitu tai laadittu toimenpidesuunnitelmia riskien hallitsemiseksi.

Riskeistä on raportoitu luottamushenkilötoimielimille rajallisesti. Hankkeen taloudelliseen arviointiin ei ole missään vaiheessa tai yhteydessä sisältynyt arvioita hankkeen kustannuksiin liittyvästä epävarmuudesta eikä tällaista arviota ole siten myöskään raportoitu luottamushenkilötoimielimille.

Hankintamenettelyt (1/2)

Havainnot

Jätevedenpuhdistamohankkeen urakoista on suurin osa kilpailutettu nk. avoimella hankintamenettelyllä, jossa hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen ja asettaa avoimesti saataville tarjouspyyntömateriaalin, jolloin kaikki halukkaat tarjoajat voivat tehdä tarjouksen. Myös jätevedenpuhdistamohankkeen pääurakka pyrittiin alun perin kilpailuttamaan avoimella hankintamenettelyllä, mutta koska kaikki saadut tarjoukset ylittivät selvästi hankinnan ennakkoidun arvon, päätettiin siirtyä neuvottelumenettelyyn (Vesilaitoksen johtokunta 22.2.2018). Vesilaitoksen johtokunta päätti pääurakan hankinnasta neuvottelumenettelyn toteuttamisen jälkeen 9.10.2018.

Osana tarkastusta arvioitiin rajoitetulla otannalla jätevedenpuhdistamohankkeen urakkahankintoihin liittyviä hankintamenettelyitä. Sisäisen tarkastuksen toteuttamaan otantaan valikoitui tältä osin arvioitavaksi 6 erillistä urakkaa. Kaikki arvioidut jätevedenpuhdistamohankkeen urakat on kilpailutettu yhteistyössä ulkoisten palvelutuottajien suunnittelijoiden/rakennuttajakonsulttien kanssa. Tarkastetun otannan perusteella hankinnat on toteutettu pääosin asianmukaisin ja dokumentoiduin menettelytavoin. Hankinnoista on laadittu avauspöytäkirjat, ja kussakin tarjousten avaustilaisuudessa on ollut vähintään kaksi henkilöä paikalla. Hankinnoista on laadittu valituskelpoiset hankintapäätökset, jotka ovat myös olleet Mikkelin kaupungin hankintaohjeen (10.6.2019) vaatimusten mukaisia ja hankintapäätökset on tehty hankintasäännön liite A:n (kaupunginhallitus 17.12.2018) edellyttämän toimielimen toimesta.

Tarkastuksessa ei havaittu seikkoja, joiden perusteella olisi todettavissa, että tarjouspyyntöjä olisi laadittu yksittäistä tarjoajaa suosivalla tavalla. Tarjouspyynnöt ovat asianmukaisesti laadittuja eikä tarkastuksessa havaittu sisällöllisesti merkittäviä puutteita. Tarjouspyynnöissä on käytetty vaihtelevasti sellaisia kelpoisuusvaatimuksia, joiden avulla pyritään varmistamaan tarjoajien riittävä taloudellinen kyky suoriutua veloitteistaan urakan toteuttamisen ajalta. Hankkeen kilpailutuksissa käytettyjä tällaisia kelpoisuusvaatimuksia ovat olleet esimerkiksi liikevaihto- tai henkilöstömäärävaatimukset, sekä vaatimukset ulkopuolisen arvioijan antaman luottoriskitasoluokituksen täyttämistä. Mikkelin kaupunkikonsernin hankintasääntö (10.6.2019) edellyttää paikallisten yritysten kilpailumahdollisuuksien maksimointia ja että hankintojen yksikkökoko ei kasvateta tarpeettomasti. Usean urakan tarjouspyynnön kelpoisuus- ja vähimmäisvaatimuksissa on asetettu varsin matalia liikevaihtorajoja suhteessa kilpailutetun urakan kokoon, jolloin myös liikevaihdoltaan pienet yritykset ovat voineet osallistua tarjouskilpailuihin.

Tarkastuksessa arvioitiin lisäksi jätevedenpuhdistamon operointipalveluiden kilpailutusmenettelyä, joka ei kuulu jätevedenpuhdistamon rakentamisen kokonaisuuteen, vaan siinä kilpailutettiin yhteistyökumppania (nk. public-private-partnership -mallilla) operoimaan jätevedenpuhdistamo sen valmistuttua. Kaupunginhallitus antoi kokouksessaan 16.12.2019 luvan aloittaa ko. kilpailutusmenettelyn valmistelun ja 6.4.2020 valtuutti Vesilaitoksen käynnistämään hankintamenettely yhteistyössä Mikkelin kehitysyritys Miksei Oy:n kanssa kilpailullisella neuvottelumenettelyllä.

(Jatkuu seuraavalla sivulla)

Hankintamenettelyt (2/2)

Kilpailullisen neuvottelumenettelyn perusteeksi on esitetty, että sillä pyrittiin osaltaan antamaan mahdollisille tarjoajille tasapuolinen mahdollisuus osallistua kilpailutukseen. Lisäksi hankinnasta käytiin markkinavuoropuhelu (infotilaisuus 28.5.2020). Osana hankintakokonaisuutta toteutettiin myös erillinen kilpailutus, jonka myötä hankittiin ulkopuolinen hankinta-asiantuntija osallistumaan operointipalvelukilpailutukseen tueksi.

Hankinnasta annettiin kaupunginhallitukselle tilannekatsaus 21.9.2020 ja kaupunginhallitus päätti tarjouspyynnön julkaisemisesta 12.10.2020. Hankintapäätös tehtiin kaupunginhallituksen kokouksessa 23.11.2020. Pian tämän jälkeen Vesilaitoksen johtaja antoi 30.11.2020 kaupungin johdolle ilmoituksen, että hän on jäävi asian jatkokäsittelyssä ja esitti, että hänen esteellisyys tarjousten vertailussa tulisi huomioida siten, että hankintapäätös syntyisi tältä osin virheettömästi. Kaupunginhallitus päätti 30.11.2020 operointipalvelujen hankinnan keskeyttämisestä. Operointipalveluiden kilpailutusta ei ole jatkettu tämän tarkastuksen raportointihetken mennessä.

Johtopäätökset hankkeen hankintamenettelyistä

Jätevedenpuhdistamohankkeen urakoiden hankintamenettelyt on tarkastukseen valitun otannan läpikäynnin ja arvioinnin perusteella toteutettu asianmukaisesti. Tämän tarkastuksen yhteydessä ei havaittu sellaisia kilpailutusmenettelyjä, joissa voitaisiin todeta tarkoituksenmukaisesti suositun tiettyä tarjoajaa.

Ne kelpoisuus- ja vähimmäisvaatimukset, joilla pyritään varmistamaan tarjoajien riittävä taloudellinen kyky suoriutua velvoitteistaan urakan ajalta, on asetettu tarjouspyynnöissä hyvin vaihtelevasti ja useassa tarjouspyynnössä vaatimukset ovat olleet alhaisia suhteessa urakoiden kokoon. Tällainen menettely voidaan katsoa asianmukaiseksi suhteessa hankintasäännön (10.6.2019) edellyttämään paikallisten yritysten kilpailumahdollisuuksien maksimointiin. Menettely on kuitenkin samalla altistanut yksittäisiä urakoita huomattavalla vastapuoliriskille. Urakan epäonnistuminen vastapuoliriskin vuoksi kriittisellä hetkellä olisi voinut urakoiden välisistä aikataulu- ja toteutusriippuvuuksista johtuen altistaa myös koko hankkeen merkittäväälle aikataulu- ja/tai toteutusriskille. Hankkeen aikana toteutuneet vastapuoliriskit eivät olleet kuitenkaan tarkastushetken mennessä aiheuttaneet merkittäviä kustannusvaikutuksia hankkeelle.

Myös jätevedenpuhdistamon operointipalveluiden kilpailutusmenettely on havaintojen mukaan toteutettu asianmukaisesti. Hankintamenettelyn ollessa kilpailullinen neuvottelumenettely on mahdollisille tarjoajille syntynyt mahdollisuus vaikuttaa hankintamenettelyyn omista lähtökohdistaan. Lisäksi hankinnasta on käyty markkinavuoropuhelu. Jätevedenpuhdistamon operointipalveluiden kilpailutusmenettelyssä ei ole havaittu seikkoja, joiden perusteella voitaisiin katsoa, että tarjouspyyntö olisi laadittu tai kilpailutusmenettely olisi toteutettu selkeästi yksittäistä tarjoajaa suosivalla tavalla.



© 2021 KPMG Oy Ab, a Finnish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved.

The KPMG name and logo are registered trademarks or trademarks of KPMG International.